Tribunale Amministrativo
Regionale
per il Friuli Venezia Giulia

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2018

Relazione del presidente ORIA SETTESOLDI

sullo stato della Giustizia Amministrativa nel Friuli Venezia Giulia

Trieste, 27 febbraio 2018

INDICE

1. Saluti e ringraziamenti…….....3

2. La situazione del TAR per il Friuli Venezia Giulia. 4

3. L'attività giurisdizionale nel 2017…….....8

4. Ricorsi suddivisi per materie…...……...13

5. Tutela cautelare……14

6. Stato dell'arretrato..……..16

7. Ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione e la tempestività del giudizio……...17

8. Sentenze in materia di giurisdizione e di competenza..……19

9. I giudizi sull'accesso. ……..19

10. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione……..20

11. I giudizi di ottemperanza……20

12. Considerazioni conclusive. ……21

13. Alcune sentenze significative…….23

14. Dati statistci. …… …24

1. *Saluti e ringraziamenti.*

Signore e signori buongiorno e benvenuti alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 del TAR per il Friuli Venezia Giulia.

Questa è la prima volta che presiedo la cerimonia di apertura dell'anno giudiziario di questo TAR, anche se credo di non essere una vera e propria novità per nessuno perché ho partecipato a molte di queste cerimonie, dapprima come giudice di questo TAR e poi come ospite durante i miei anni di presidenza di sezione del TAR Veneto.

Desidero anzitutto ringraziare tutte le autorità civili, militari, religiose e consolari e in generale tutti gli ospiti che ci hanno fatto l'onore di accettare l'invito del nostro TAR.

Anche quest'anno la nostra cerimonia si svolge nella meravigliosa cornice del palazzo della Prefettura di Trieste, grazie alla gentile ospitalità offertaci dal Prefetto dott.ssa Annapaola Porzio, alla quale desidero rivolgere un ringraziamento e un saluto speciale.

Sono anche estremamente lieta e onorata di dare il benvenuto ai colleghi di Slovenia e Croazia che anche quest'anno hanno voluto essere presenti, continuando quella tradizione di vicinanza e collaborazione inaugurata grazie al mio predecessore, il caro amico Umberto Zuballi al quale rivolgo il mio più affettuoso saluto.

Un caro saluto anche ai colleghi a riposo, che anche quest'anno hanno voluto esserci vicini.

Saluto con cordialità e simpatia anche tutti i colleghi magistrati amministrativi e delle altre giurisdizioni, la cui presenza ci onora e ci dimostra quanto sia importante condividere questo ruolo, che è

sicuramente scomodo e difficile ma la cui scomodità e difficoltà non deve scoraggiarci dal continuare a perseguire, al meglio delle nostre capacità, l'obiettivo di contribuire a rendere giustizia a tutti coloro che si rivolgono al giudice per ottenerla. Saluto anche, con altrettanta viva simpatia, gli altri operatori del sistema giustizia e cioè i rappresentanti del foro, sia l'avvocatura dello Stato, che i legali della Regione e degli altri enti pubblici e tutti gli avvocati del libero foro. La loro collaborazione è per noi essenziale perché sono il tramite per veicolare al giudice le richieste di giustizia che provengono da ogni angolo della società e quindi si può dire, in un certo senso, che condividano con noi questo ruolo scomodo, difficile ma anche, per chi crede nella legalità, estremamente gratificante.

2. La situazione del TAR per il Friuli Venezia Giulia.

Vorrei illustrare brevemente l'attività svolta dal TAR per il Friuli Venezia Giulia nel corso del 2017, anno per il quale io ho ricevuto il testimone dal Presidente Zuballi con il mese di marzo.

L'attività giurisdizionale è proseguita con i soliti soddisfacenti risultati sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, nonostante continuiamo ad essere un TAR a composizione minima. Infatti, come potete vedere il nostro TAR continua al momento attuale a vedere la presenza dei soli tre magistrati qui presenti e quindi, oltre a me, del consigliere Manuela Sinigoi e del primo referendario Alessandra Tagliasacchi, anche se quest'ultima è prossima ad essere trasferita al TAR Lombardia ed al suo posto arriverà un referendario di nuova nomina.

Non posso tuttavia tralasciare di esprimere la mia preoccupazione per una scelta del Consiglio di Presidenza che, per quanto motivata dalla gravità di alcune situazioni di altri TAR d'Italia, ha comunque penalizzato il nostro, che a questo punto continuerà ad essere un tribunale ammistrativo regionale con un organico minimo di magistrati, pari a quello di una sezione sottile di un TAR plurisezionale, il quale peraltro si trova nella diversa situazione di poter pur sempre contare sulle altre sezioni per far fronte a momenti di crisi, mentre il nostro TAR continuerà a trovarsi in una situazione tale per cui basta una malattia, un infortunio, un obbligo di astensione per rendere impossibile la formazione del Collegio.

Non credo di dover aggiungere altro!

Malgrado le dolenti note circa la dotazione di magistratura ci sono comunque novità positive per la dotazione organica del nostro TAR.

A tale riguardo, devo ringraziare il nostro Segretario Generale ad interim, la dott.ssa Gentilezza, che mi ha coadiuvato in un'attività di vera e propria "persecuzione istituzionale" e gli interlocutori con cui mi sono confrontata in Consiglio di Stato, il Presidente Torsello e il Consigliere Scala, i quali nonostante siano stati bersagliati dalle nostre continue richieste - al limite dello stalking - non ci hanno mai mandato a quel paese e si sono adoperati per permetterci di potenziare almeno la dotazione di personale amministrativo del TAR. Finalmente, proprio nel mese di dicembre 2017, hanno preso servizio da noi un nuovo assistente e un nuovo funzionario – entrambi di concorso. Con loro si inverte finalmente una tendenza alla stagnazione che ha portato tutti i TAR – e il nostro non fa eccezione – ad una progressiva perdita di personale amministrativo non più compensata dall'entrata di nuovi assunti. Avevamo sicuramente bisogno dell'apporto di

forze nuove, per cui siamo particolarmente felici di accogliere le due nuove impiegate a cui rivolgo un affettuoso benvenuto, con i migliori auguri di buon lavoro!

Spero che questa tendenza positiva possa proseguire e che ci si possa avviare verso la copertura di tutti i posti scoperti.

Come sapete è ormai trascorso il primo compleanno del PAT e credo quindi si possa cominciare a fare qualche considerazione a ragion veduta sul suo funzionamento, in generale e presso il nostro TAR in particolare.

Devo dire anzitutto che il sistema ha tenuto e non vi sono mai stati momenti di panico. Non ci sono state perdite di dati, al massimo qualche smarrimento temporaneo di files nel percorso da una scrivania all'altra che, come sapete, per tornare a Trieste passa per Roma. Comunque ormai abbiamo capito dove andare a cercare quello che non si trova immediatamente e non ci scomponiamo nemmeno più! Del resto l'help-desk funziona e gli inconvenienti che si verificano sono seccanti ma di poco conto. Anche gli avvocati, a quanto mi risulta, si sono adattati senza i problemi paventati e credo che alcune funzionalità del nuovo processo digitale, come la possibilità di deposito digitale a tutte le ore e senza doversi muovere dal proprio studio per recarsi presso la nostra segreteria, siano state particolarmente apprezzate, a giudicare dal fatto che ormai la maggior parte dei depositi dei ricorsi e, in generale, di tutti gli atti avviene nelle ore pomeridiane.

Sono consapevole del fatto che la protrazione dell'obbligo di deposito della copia di cortesia non sia stata granché gradita, ma credo che la maggior parte degli avvocati si renda anche conto del fatto che certe problematiche sono veramente difficili da padroneggiare solo tramite il computer, sia per

la miriade di documenti che spesso non sono nemmeno elencati con specificazione dell'oggetto, sia per la pesantezza di taluni di essi e sia per il fatto che talvolta proprio le argomentazioni di ricorso sono tali per cui la copia digitale non permette di apprezzare veramente la realtà cartacea. Vorrei fare l'esempio del ricorso deciso con la sentenza n. 347/2017 in cui si faceva questione di alcune correzioni apportate con il bianchetto su un tema dell'esame di abilitazione alla professione forense e che erano state ritenute motivo di annullamento della prova. Ebbene in tal caso abbiamo dovuto addirittura ordinare l'esibizione dell'originale cartaceo delle prove d'esame, perché anche la produzione delle fotocopie scansionate non permetteva di capire l'effettivo impatto di quanto era avvenuto.

Si tratta comunque sempre di questioni risolvibili con un po' di buon senso e spirito di collaborazione che, a quanto ho visto finora, non sono mai mancati.

Forse l'unico vero problema per il nostro TAR è rappresentato dalla mancanza di una stabile figura di referente informatico. In questo modo noi ci siamo trovati a dover far fronte alla miriade di piccoli problemi che si presentano quotidianamente in un ambiente dove si usano i nuovi mezzi tecnologici in maniera pressoché esclusiva, senza nessuno che capisse veramente e fosse in grado di dirci perché, di punto in bianco, la mail non funzionava più o perché, da un momento all'altro, il file su cui si stava lavorando si apriva solo in modalità lettura e un'infinità di altre piccole problematiche che ci siamo ingegnati a risolvere da soli, mettendo assieme le più o meno grandi abilità informatiche un po' di tutti e magari andando a tentoni finché o siamo riusciti a risolvere il problema, a volte senza neppure farci una chiara idea di come ci siamo riusciti, oppure non ci siamo proprio

riusciti e ci siamo dovuti rassegnare a chiedere un intervento degli esperti romani. Il problema è che simili bazzecole sono state a volte responsabili di ore e ore perse a lottare con uno strumento che noi tutti ci sforziamo di usare al meglio, ma che comunque rimane estraneo al nostro percorso di apprendimento e, diciamoci la verità, anche alla nostra forma mentis. Speriamo pertanto che la nostra amministrazione si renda conto quanto prima della assoluta necessità di implementare le dotazioni organiche di personale con capacità informatiche presso tutti i TAR, magari con la previsione di personale con mansioni non di tipo esclusivamente informatico. Nel frattempo permettetemi di rivolgere un ringraziamento e un sincero cenno di apprezzamento al personale amministrativo del TAR che, senza trincerarsi dietro il fatto che si trattava di incombenze non di loro competenza, si è sempre prodigato per risolvere tutte le problematiche che si sono presentate.

3. L'attività giurisdizionale nel 2017.

Naturalmente siamo consapevoli di essere e di essere destinati a rimanere un TAR di non grandi dimensioni e intendiamo continuare ad approfittare di questa caratteristica per continuare a fornire ai cittadini un servizio rapido e di qualità, cercando, come abbiamo fatto finora, di non far pesare al servizio le vicende e le situazioni personali che talvolta rendono veramente a rischio, fino all'ultimo momento, la formazione del collegio per l'udienza. In alcune occasioni questo non è stato possibile ed abbiamo dovuto necessariamente ricorrere alla collaborazione di colleghi esterni,

che ringrazio, ottenendo fortunatamente la massima attenzione da parte del Consiglio di Presidenza per far sì che il servizio non ne risultasse eccessivamente penalizzato.

Il TAR ha continuato ad impegnarsi per proseguire l'opera di smaltimento dell'arretrato e nel contempo anche per migliorare ulteriormente la tempestività del Tribunale, soprattutto per le questioni di più rilevante impatto sociale, utilizzando ovviamente anche gli strumenti di legge acceleratori, quali le sentenze rese in forma semplificata e lo speciale rito previsto per legge per gli appalti.

La giacenza totale al 31.12.2017 è scesa a poco più di 400 ricorsi, un numero di poco superiore a quello dei ricorsi introitati nell'anno e addirittura inferiore a quello dei ricorsi definiti nel corso del 2017 per cui mi pare che si possa dire che i tempi della giustizia presso il nostro TAR sono veramente minimi.

Posso già anticipare che abbiamo programmato di completare entro il 2018 lo smaltimento di tutti i ricorsi depositati fino a tutto l'anno 2015, che sono già stati tutti fissati ad udienza. Ciò non toglie, ovviamente, che ci dedichiamo con altrettanto impegno alla definizione della domanda di giustizia più recente. Vi anticipo, ad esempio, che i ricorsi in materia di appalti vengono decisi entro un tempo medio di 104 giorni (poco più di tre mesi!) calcolati dalla data di deposito a quella dell'udienza in cui vengono spediti a sentenza. I vari riti speciali (quindi parliamo di ricorsi in materia di accesso, silenzio e ottemperanze) vengono definiti in un tempo medio di 109 giorni.

Per quanto riguarda il personale di magistratura, come ho già accennato, non è stato possibile ottenere alcun potenziamento dal concorso che si è

recentemente concluso ma noi riponiamo le nostre speranze sul prossimo, che è già stato bandito e che dovrebbe auspicabilmente portare all'entrata in servizio di un notevole numero di nuovi magistrati, per cui contiamo che anche le esigenze del nostro TAR vengano finalmente tenute in considerazione.

A questo proposito mi sento di spendere qualche parola per la spinosa questione delle scuole di preparazione ai concorsi di magistratura. Non voglio tanto addentrarmi nel campo minato della possibilità di insegnamento per i magistrati amministrativi, di cui si è appena occupato il Consiglio di Presidenza. Piuttosto a me piacerebbe che i commissari di concorso si sforzassero di ritornare alla scelta di temi che permettano di selezionare persone in grado di argomentare in base ai principi fondamentali e alla normativa più importante a livello nazionale ed europeo, perché, a mio avviso, la carente conoscenza di qualche normativa di settore è sempre ovviabile con uno studio settoriale e mirato, così come si può sempre facilmente reperire e studiare l'ultima giurisprudenza, ma un aspirante magistrato dovrebbe, prima di tutto, dimostrare di possedere i principi generali e le norme di base in maniera talmente approfondita e, per così dire, "ingranata" nel suo modo di ragionare da trarne una guida tale da permettergli di risolvere, sulla loro base e facendo applicazione della più stretta logica giuridica, le più diverse situazioni. Poi potrà persino accadere che vi sia una nuova norma che invece disciplina quella tale specifica e particolare situazione in maniera addirittura derogatoria rispetto ai principi generali ma, a mio avviso, non dovrebbe essere la conoscenza di tale norma il discrimine sulla valutazione di un compito per l'accesso alla magistratura. Tutto questo per dire che le scuole sono diventate di moda, o necessarie

che dir si voglia, da quando i temi di concorso hanno cominciato a diventare specifici esercizi di ricerca in campi non trattati dalla manualistica generale né padroneggiabili con uno studio autonomo che si soffermasse sulla giurisprudenza della corte costituzionale e su qualche sentenza delle magistrature superiori di universale riconosciuta importanza. Forse sarebbe opportuno riflettere anche su questo.

Tornando alla specifica situazione del nostro TAR non intendo tediarvi con tutti i numeri perché in fondo alla relazione sono riportate tutte le tabelle statistiche da cui questi possono essere evinti con precisione.

Segnalo soltanto che nel 2017 si è registrata una lieve flessione nel numero totale dei ricorsi depositati - non diversamente da quanto già avvenuto nel 2013 - anche perché non sono stati praticamente proposti ricorsi seriali, dato che in tutto il 2017 ce ne sono stati solo 8.

In ogni caso sono anni che sentiamo dire che tra le ragioni del minor numero di ricorsi vi sono sicuramente i costi, che sono forse troppo alti per permettere a tutti coloro che vorrebbero adire il giudice di poterlo effettivamente fare. D'altronde sappiamo tutti che tra i motivi dell'aumento del contributo unificato vi era anche quello, inconfessato, di deflazionare il contenzioso che, in passato, aveva raggiunto limiti veramente impressionanti e sicuramente tali da non poter essere affrontati con l'organico previsto senza un accumulo di arretrato.

Non vorrei però che si fosse ormai attivato un meccanismo di rassegnata accettazione che spinge a rinunciare a ricorrere anche se si ritiene di aver patito un'ingiustizia, salvo che questa sia ritenuta veramente macroscopica. Voglio veramente sperare che non sia così e che invece la situazione dipenda dal fatto che le pubbliche amministrazioni di questa regione

lavorano sempre meglio e che quindi si sia sentito in generale un minor bisogno di ricorrere al giudice per censurarne l'operato.

Sono drasticamente diminuite anche le domande per ottenere il patrocinio a carico dello Stato, che in tutto il 2017 sono state solo 20, ma questo dato risulta praticamente abbinato al basso numero di ricorsi proposti da cittadini extracomunitari avverso i dinieghi o le revoche di permesso di soggiorno, su cui mi soffermerò tra poco.

Continuano ad essere proposti anche molti ricorsi tra enti pubblici; nel 2017 si è riscontrato addirittura un aumento rispetto all'anno precedente. Si tratta, a mio sommesso avviso, di una anomalia di sistema posto che, trattandosi pur sempre di ricorsi che vanno a gravare sul bilancio pubblico lato sensu inteso (mi viene voglia di usare il vecchio detto che paga pur sempre Pantalone o per meglio dire lo Stato e quindi il cittadino!) da un lato la giustizia amministrativa viene evidentemente utilizzata per perseguire finalità quasi sempre diverse da quelle previste dall'ordinamento, perché si tratta di ricorsi che per lo più rispondono a scelte e obiettivi di tipo politico o politico economico e dall'altro lato si rende evidente che l'eccessiva frammentazione della finanza pubblica non fa bene al bilancio pubblico.

Tra l'altro va ricordato che il ricorso proposto dinanzi al TAR da parte di un ente pubblico avverso atti di un altro ente pubblico soggiace ovviamente alle stesse regole di qualunque ricorso e quindi in primis alla verifica dell'esistenza della legitimatio ad causam e dell'interesse a ricorrere, che deve avere le caratteristiche dell'interesse legittimo e non di un interesse solo politicamente apprezzabile. È così accaduto che due ricorsi avverso analoghi atti di fuoriuscita da una UTI da parte di due diversi comuni abbiano avuto risultati molto diversi, perché in un caso il ricorso era stato

proposto da parte della UTI che era stata, per così dire, abbandonata e in un altro da parte della Regione. I riferimenti alle sentenze sono contenuti in calce e chiunque sia interessato può poi andare a leggerle.

4. Ricorsi suddivisi per materie

Per quanto riguarda le materie, segnalo che il maggior numero di ricorsi in termini assoluti si registra nel settore degli appalti. Di questi, la stragrande maggioranza afferiscono alla materia dei servizi sanitari e solo 5 si riferiscono a lavori pubblici. Tiene anche il settore dell'edilizia perché in tale ambito siamo passati dai 41 ricorsi del 2016 ai 43 del 2017 mentre i ricorsi in materia urbanistica e quindi quelli che si rivolgono avverso l'attività pianificatoria degli enti locali sono scesi drasticamente, il che è peraltro un dato assolutamente fisiologico perché è evidente che l'attività pianificatoria non ha certamente cadenza annuale.

I ricorsi dei cittadini extracomunitari, spesso relativi al diniego o revoca dei permessi di soggiorno o alla revoca delle misure di accoglienza, sono drasticamente calati, da 49 a 18. Mi sembra un dato piuttosto interessante e che sicuramente deriva in parte dal buon lavoro svolto dalle Questure e Prefetture. È anche probabile che molti stranieri siano passati dallo status di lungo soggiornanti a quello di cittadini ma è anche possibile che, per quanto riguarda gli stranieri regolari, la nostra piccola regione non sia più un polo particolarmente attrattivo, per lo meno per i lavoratori extracomunitari, regolari o aspiranti tali, entrati per lavoro. Questo può anche voler dire che il canale di entrata per lavoro (per intenderci quello

che prevedeva i flussi e i visti di ingresso) è ormai – potremo quasi dire "meno gettonato" e forse i permessi di soggiorno per lavoro sono ormai prevalentemente legati al canale dei permessi di soggiorno c.d. umanitario; questi, ovviamente, non rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, per cui si tratta per me solo di un'ipotesi che offro agli studiosi del settore.

Sono invece in aumento i ricorsi dei dipendenti dalle Forze armate e della Polizia; le questioni riguardano per la maggior parte i trasferimenti di sede, le sanzioni disciplinari e gli indennizzi per causa di servizio.

Anche i ricorsi in materia di sicurezza pubblica sono aumentati in maniera notevole, passando dai 13 del 2016 ai 28 del 2017. Si tratta dei ricorsi contro i divieti di accesso alle manifestazioni sportive (i c.d. DASPO), contro gli ordini di allontanamento, i provvedimenti in materia di armi e anche le nuove diffide in materia di stalking. È quindi evidente che l'attività di pubblica sicurezza rappresenta un punto cruciale nei rapporti tra cittadini e istituzioni.

Fermo restando che non è spesso possibile trovare le spiegazioni di alcune oscillazioni, spero ardentemente che, dato che il punto di osservazione del Giudice è quello di chi si occupa della patologia dell'azione amministrativa, queste siano indice di una maggior salute della società civile nel suo complesso e quindi di un comportamento "più virtuoso" della pubblica amministrazione.

5. Tutela cautelare

Per quanto riguarda la richiesta di tutela cautelare ho riscontrato che

questa interessa più del 50% dei ricorsi totali.

Guardando all'esito delle istanze cautelari si riscontra che i rigetti sono prevalenti sugli accoglimenti ma l'esito decisamente prevalente è la decisione con sentenza breve che interessa più del 30% delle complessive istanze di sospensione e, se si tiene conto del fatto che nel 30% dei casi le parti, per varie ragioni, non mandano in decisione le istanze di sospensione che erano state presentate, ne deriva che nella fase cautelare vengono definitivamente decise con sentenza breve oltre il 60% delle istanze cautelari effettivamente mandate in decisione.

Il TAR ha quindi continuato a decidere molto spesso in tempi ristretti eliminando alla radice la stessa formazione dell'arretrato.

Il fatto poi che, come ho già accennato, molte istanze cautelari vengano rinunciate all'ultimo minuto è segno che, ancora adesso, il giudizio cautelare viene spesso visto non come mezzo per ottenere una tutela urgente a fronte di un possibile danno da evitare, bensì come mezzo per portare la causa all'attenzione del giudicante, onde far presente la necessità di una decisione di merito.

Sono metodi affinati nei lunghi anni dell'arretrato e si sa che le vecchie abitudini sono dure a morire anche se nel nostro TAR sono veramente contenta di poter dire che non solo vengono rispettati i tempi previsti dal legislatore per la fissazione delle decisioni di merito in materia di appalti, ma che anche tutti i prelievi vengono normalmente accolti con fissazione spaziata al massimo nell'arco dell'anno in corso. Infatti non vi sono domande di prelievo ancora giacenti.

Ancora per quanto riguarda la tutela cautelare ho riscontrato che la richiesta di cautelare monocratica, cioè le richieste di un decreto

presidenziale urgente, anticipato rispetto all'esame collegiale della sospensiva, sono state in netta diminuzione rispetto all'anno precedente e in numero estremamente inferiore rispetto alle istanze cautelari, il che probabilmente dimostra che, salvo casi eccezionali – che sono poi quelli in funzione dei quali l'istituto è stato previsto – la tutela cautelare che il collegio è in grado di garantire mediante il normale calendario di udienze risulta più che adeguata rispetto alla domanda. Vi è anche da considerare il fatto che i presupposti normativi della decisione monocratica sono radicalmente diversi da quelli della decisione collegiale per cui anche un esito positivo della monocratica non può determinare alcun durevole affidamento.

6. Stato dell'arretrato

Al 31.12.2017 i ricorsi pendenti erano complessivamente 445 e quindi possiamo sicuramente affermare che l'opera di riduzione dell'arretrato continua e che anche quest'anno siamo riusciti ad abbatterlo di 122 ricorsi, riconducendolo a termini che ritengo decisamente fisiologici.

Vorrei anche sottolineare che il numero di ricorsi definiti nell'anno 2017 risulta significativamente maggiore rispetto a quelli introitati. In particolare abbiamo definito 487 ricorsi e quindi la differenza è di 91 ricorsi, nonostante la dotazione dei magistrati continui ad essere minima e i ricorsi siano invece sempre più complessi, come comprovato dal fatto che nel solo 2017 abbiamo introitato ben 22 ricorsi per motivi aggiunti, 12 dei quali anche con richiesta di cautelare e 10 ricorsi incidentali, che, a stretto rigore,

dovrebbero aggiungersi al numero formale dei ricorsi introitati, come invece non appare dalle statistiche. Siamo arrivati ad avere anche un ricorso con 4 motivi aggiunti, il che sta a dire che quando quel ricorso viene deciso si vanno sostanzialmente a decidere 5 ricorsi connessi ed intrecciati tra loro in modo tale da rendere, anche la situazione di fatto, sicuramente più complicata e difficile da dipanare. Per la cronaca devo precisare che si è trattato di un ricorso depositato nel 2017 e che quindi, in poco più di 6 mesi si è arricchito di ben 4 motivi aggiunti. Tra l'altro devo precisare che proprio la necessità di rispettare i termini per il contraddittorio in relazione ad ogni ricorso per motivi aggiunti via via depositato ha impedito che la causa potesse essere decisa ancora nel 2017.

7. *Ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione e la tempestività del giudizio.*

Un dato molto importante e che dimostra la tempestività dell'operato del TAR è quello relativo al numero dei ricorsi decisi nello stesso anno in cui sono stati proposti.

I ricorsi depositati nell'anno 2017 e definiti nel corso del medesimo anno sono 181 e quindi possiamo dire di essere riusciti a smaltire nel corso del 2017 quasi il 50% di tutti i ricorsi depositati nell'arco dell'anno e che il numero dei ricorsi decisi in tempi non brevi ma brevissimi è estremamente significativo.

Inoltre questo dato non tiene conto del fatto che nei primi mesi del 2017 sono stati decisi numerosi ricorsi del 2016, così come altri ricorsi proposti

nel secondo semestre del 2017 verranno decisi nel corso dei primi mesi del 2018, per cui la effettiva tempestività della giustizia resa da questo TAR è addirittura superiore a quello che traspare dalla tabella n. 11.

Un altro importante indice della tempestività dei giudizi resi da questo TAR riguarda la durata media dei giudizi sui ricorsi in materia di appalto che, come noto, hanno diritto ad una corsia preferenziale prevista per legge, e che, come già anticipato, noi definiamo mediamente in 104 giorni – cioè meno di 4 mesi, con buona pace di chi accusa i TAR di bloccare l'economia!

Anche i c.d. riti speciali – ricorsi in materia di accesso agli atti, silenzio delle amministrazioni e ottemperanze – ricorsi che per legge non richiedono la fissazione della pubblica udienza e quindi il rispetto dei termini per le decisioni in pubblica udienza ma vengono decisi in camera di consiglio e quindi con la previsione di termini più brevi (mi riferisco ai termini per il preavviso alle parti) hanno una durata media inferiore ai 4 mesi e per la precisione di 109 giorni.

In sostanza quindi, scusate ma ci tengo a ribadirlo, per tutti questi tipi di ricorsi noi arriviamo a dare una decisione di merito mediamente entro un termine inferiore ai 4 mesi dal deposito del ricorso. Si parla di termini medi, ovviamente, ma la realtà è che se questi termini non vengono rispettati dipende quasi sempre da scelte delle parti, che talvolta ritengono che il ricorso non possa essere preso in decisione perché vogliono proporre motivi aggiunti e/o ricorsi incidentali o , talvolta, per particolari situazioni di complessità tecnica che richiedono approfondimenti istruttori e verificazioni e che comunque non sono la norma.

8. Sentenze in materia di giurisdizione e competenza

A titolo di cronaca segnalo che, rispetto all'anno precedente le sentenze che dichiarano il difetto di giurisdizione sono risultate in netto calo perché sono state solo 7, mentre in leggero aumento sono le declaratorie di difetto di competenza che sono risultate pari a 5.
Si può quindi vedere come il riparto di giurisdizione appaia sostanzialmente sempre più definito e sempre meno fonte di confusione ed errore mentre la competenza territoriale inderogabile – principalmente a favore del TAR del Lazio – non è sempre gradita dagli avvocati che talvolta tentano con tutte le forze di argomentare la competenza del nostro TAR che, come è ovviamente comprensibile, può garantire una maggior velocità decisionale.

9. I giudizi sull'accesso.

Nel corso del 2017 sono stati proposti soltanto 5 ricorsi per l'accesso a documenti amministrativi. Il calo è un segnale positivo importante perché è indice di un'amministrazione sempre più attenta alla trasparenza e al rispetto della legalità.
Le problematiche più frequenti concernono il conflitto tra l'esigenza di tutela in giudizio e il diritto alla riservatezza, soprattutto quando sono coinvolti dati personali sensibili ovvero segreti industriali in materia di gare pubbliche e si tratta quindi di situazioni in cui l'amministrazione si trova oggettivamente in difficoltà a prendere una decisione e preferisce aspettare la decisione del giudice.

10. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.

Per quanto riguarda i ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione, nel corso del 2017 ne sono stati proposti solo 6. Anche questo è un dato importante e l'auspicio, per ciò che significa in termini di efficacia e correttezza dell'azione amministrativa, non può che essere nel senso dell'abbattimento totale di questo tipo di ricorsi.

11. I giudizi di ottemperanza.

I giudizi di ottemperanza proposti nel corso del 2017 sono stati 16.
Di essi, 8 riguardano sentenze del giudice ordinario e 8 del giudice amministrativo.
Anche questo è un indice del fatto che in questo TAR, pur se i numeri non sono eccessivamente elevati, sono tuttavia relativi a ricorsi sempre effettivamente complessi e, per così dire, reali poichè le ottemperanze delle sentenze del giudice amministrativo introducono spesso problematiche di rilevante complessità, dato che nella maggior parte dei casi la mancata spontanea esecuzione da parte dell'amministrazione deriva da complicazioni non emerse in corso di giudizio o sopravvenute allo stesso e che comportano talvolta lo studio di complesse questioni giuridiche.

12. Considerazioni conclusive.

Di fronte a una parte che vince c'è sempre anche una parte che perde ed è quindi evidente che il giudice è destinato a scontentare sempre qualcuno.
Tutto questo è logico ed inevitabile e non è certo questo a farci sentire il peso del nostro ruolo, anzi la sensazione di essere il mezzo per garantire la legalità è adesso, così come oltre trent'anni fa quando ho scelto di intraprendere questa strada, il faro che illumina un cammino difficile e irto di ostacoli.
Quest'anno, il 1^ gennaio, è stato il settantesimo anniversario dell'entrata in vigore della nostra costituzione che, per quanto rimaneggiata e criticata, rimane la fonte di quelle garanzie di legalità che ci permettono di essere un Paese civile e moderno. Vorrei ricordare a me stessa - come spesso dicono gli avvocati quando nelle discussioni in pubblica udienza vogliono essere certi che non ci sfugga qualche normativa essenziale che certo dovremmo conoscere ma … non si sa mai! – voglio ricordare a me stessa dicevo che l'art 113 della Costituzione prevede che "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.
Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti."
Vorrei quindi ricordare, anche a chi accusa i TAR di essere la fonte di ogni guaio del Paese, che il giudice amministrativo è un giudice che, proprio in esecuzione di tale precetto costituzionale, risponde alla domanda di giustizia avanzata da chiunque si ritenga leso da azioni effettuate

nell'esercizio dei poteri pubblici. Ecco perché si può veramente dire che il giudice amministrativo è il presidio di legalità del cittadino e di qualunque soggetto e operatore economico che si trovi a doversi rapportare con l'amministrazione pubblica lato sensu intesa. Noi non interveniamo spontaneamente, noi diamo solo quello che ci viene chiesto da una qualche parte che vuole ottenere la verifica che l'operato dei pubblici poteri da cui ritiene di avere subito un danno sia rimasto nei limiti della legalità.

Secondo la tripartizione dei poteri che ancora caratterizza la nostra democrazia anche il giudice amministrativo fa parte del sistema giurisdizionale ed è quindi parte di uno dei poteri dello Stato ma noi siamo un giudice molto particolare perché siamo, secondo il mio modo di vedere, chiamati ad erogare giustizia a tutti coloro che ne fanno richiesta ritenendosi lesi da attività dello Stato, inteso come pubblici poteri in senso lato e quindi come stato comunità comprensivo di tutte le pubbliche istituzioni (e vi faccio grazia della disquisizione in materia degli attuali erogatori di pubblico servizio, della delegazione di potere ecc.) quello che conta è che noi siamo stati istituiti per dare garanzia a chiunque subisca un danno nell'interagire con i pubblici poteri – e quindi operando, per definizione, da una posizione che non è sullo stesso piano di questi – del fatto che l'operato pubblico rispetti la legge e quindi non leda il suo interesse legittimo, che è un interesse sostanzialmente al rispetto della legalità. Noi quindi, più che un potere, siamo il mezzo attraverso cui lo Stato offre a tutti i cittadini e agli operatori economici e, più in generale, a tutti i soggetti che nell'ambito della Regione Friuli Venezia Giulia si ritengano danneggiati dall'operato della pubblica amministrazione, la tutela giurisdizionale intesa come servizio per la garanzia del rispetto della legalità

dell'azione di tutti i pubblici poteri.

Questo è quanto facciamo e quanto vogliamo continuare a fare, con onestà e dedizione, con la consapevolezza di non essere infallibili e l'umiltà di volerci sempre migliorare nella tranquilla sicurezza di rispettare sempre la legge e il giuramento di fedeltà alla Costituzione repubblicana.

Grazie a tutti.

In nome del popolo italiano, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia.

13. Alcune sentenze significative.

Il TAR per il Friuli Venezia Giulia si caratterizza non solo per i dati quantitativi ma altresì qualitativi, cioè per l'incisività di alcune pronunce.

Non a caso molte sentenze hanno avuto vasta eco, non solo in Regione.

Di seguito elenco, senza alcuna pretesa di completezza, alcune pronunce significative in varie materie.

La sentenza n. 123/2017 riguarda il parere negativo della Soprintendenza su progetto presentato da un aggiudicatario di appalto pubblico .

Le sentenze 138/2017 e 180/2017 riguardano il mancato pagamento dei compensi professionali ad avvocati dipendenti di pubbliche amministrazioni.

Le sentenze 146/2017, 147/2017, 236/2017 e 237/2017 riguardano le procedure di stabilizzazione personale PA e le procedure concorsuali.

La sentenza 195/2017 (confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4330/2017) riguarda le conseguenze in termini di notifica del ricorso

introduttivo del fatto che Egas operi come centrale committenza regionale.

Le sentenze 323/2017 e 324/2017 riguardano i casi di Comuni che avevano deliberato la propria uscita dalle Uti di appartenenza.

La sentenza n. 336/2017 resa in materia di appalto riguarda l'interpretazione della disciplina di gara da parte della commissione.

La sentenza n. 314/2017 riguarda il divieto di aggiudicare la gara con il criterio del prezzo più basso per i servizi ad alta intensità di manodopera.

La sentenza n. 312/2017 riguarda le conseguenze della violazione dell'obbligo della scuola di relazionare sull'andamento scolastico del figlio a entrambi genitori separati con affidamento congiunto.

14.Dati statistici

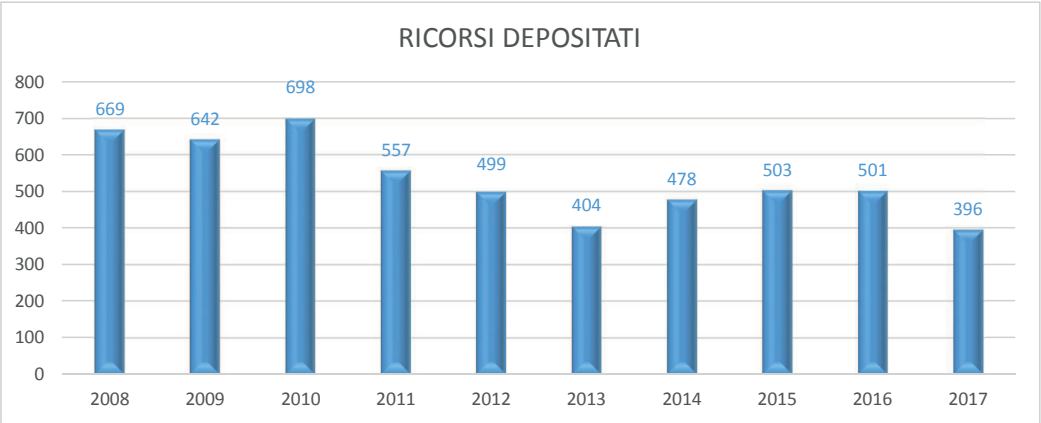

Fig.1

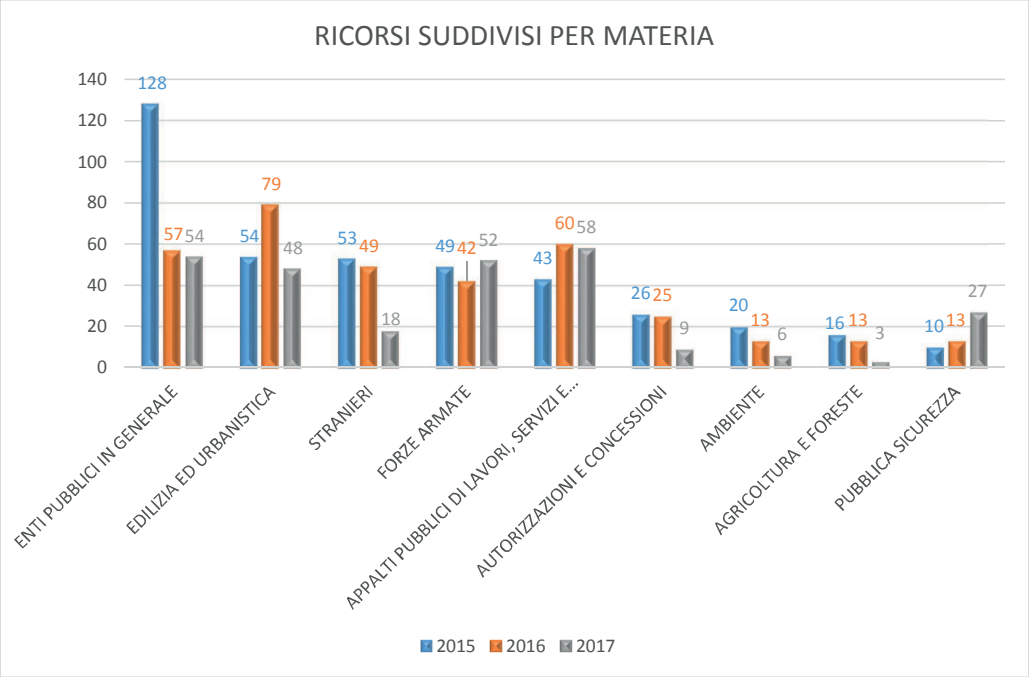
RICORSI SUDDIVISI PER MATERIA
140
120
100
80
60
40
20
0
128
57
54
54
79
48
53
49
18
49
42
52
43
60
58
26
25
9
20
13
6
16
13
3
10
13
27
ENTI PUBBLICI IN GENERALE
EDILIZIA ED URBANISTICA
STRANIERI
FORZE ARMATE
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E...
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI
AMBIENTE
AGRICOLTURA E FORESTE
PUBBLICA SICUREZZA
2015
2016
2017

Fig. 2

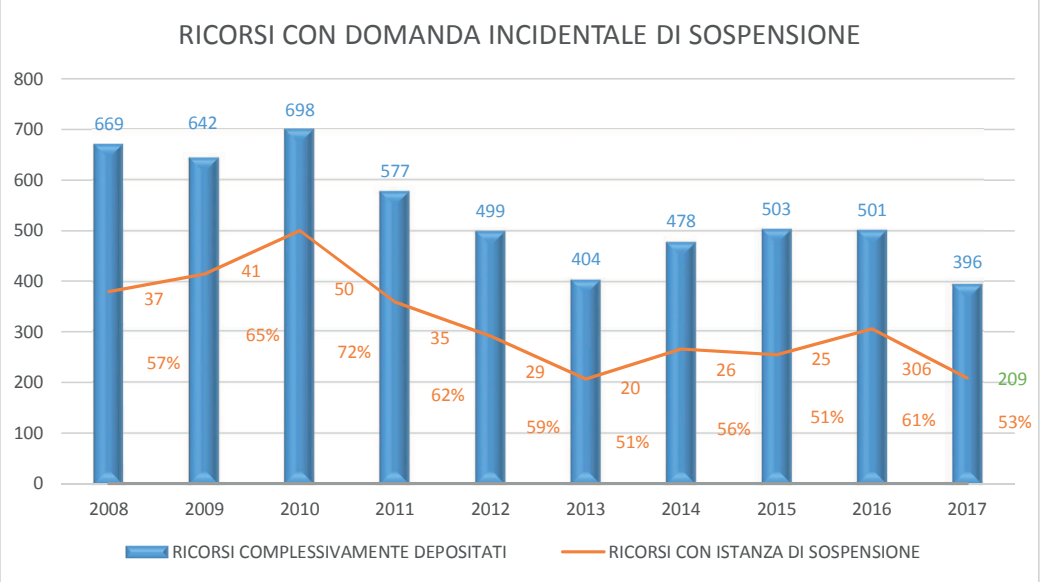
RICORSI CON DOMANDA INCIDENTALE DI SOSPENSIONE
800
700
600
500
400
300
200
100
0
669
642
698
577
499
404
478
503
501
396
37
41
50
35
29
20
26
25
306
209
57%
65%
72%
62%
59%
51%
56%
51%
61%
53%
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
RICORSI COMPLESSIVAMENTE DEPOSITATI
RICORSI CON ISTANZA DI SOSPENSIONE

Fig. 3

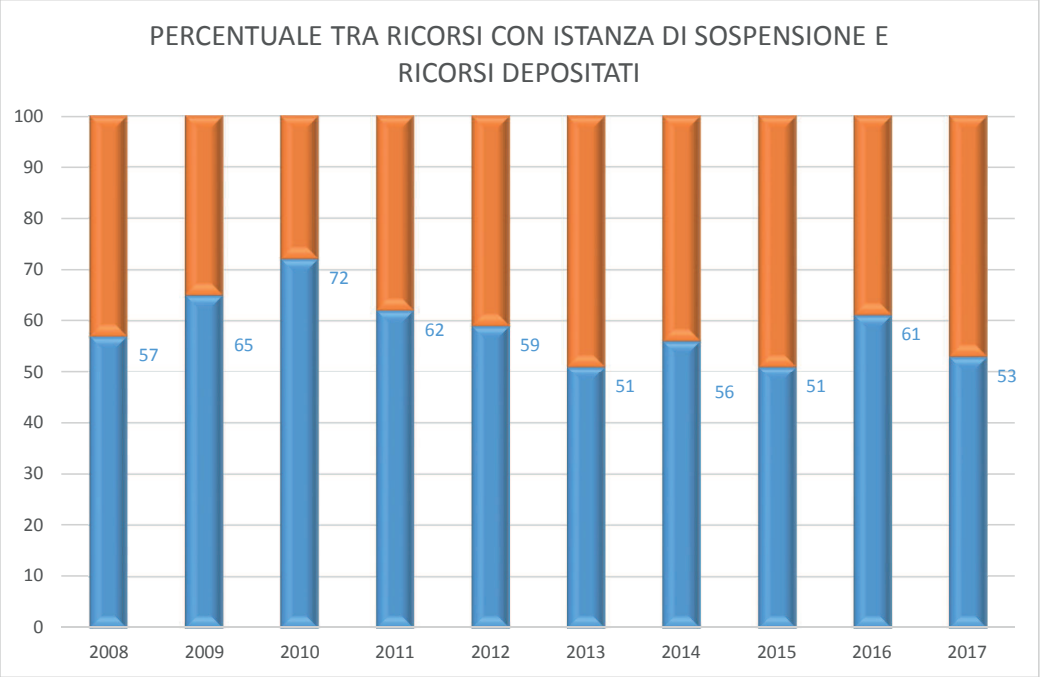
PERCENTUALE TRA RICORSI CON ISTANZA DI SOSPENSIONE E RICORSI DEPOSITATI
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
57
65
72
62
59
51
56
51
61
53
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017

Fig. 4

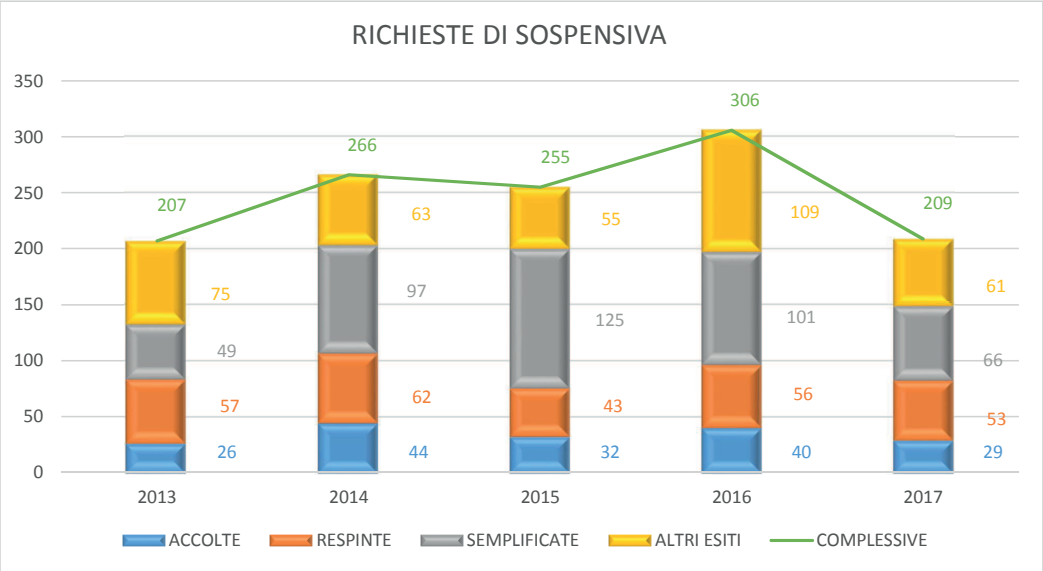
RICHIESTE DI SOSPENSIVA
350
300
250
200
150
100
50
0
207
266
255
306
209
75
63
55
109
61
49
97
125
101
66
57
62
43
56
53
26
44
32
40
29
2013
2014
2015
2016
2017
ACCOLTE
RESPINTE
SEMPLIFICATE
ALTRI ESITI
COMPLESSIVE

Fig. 5

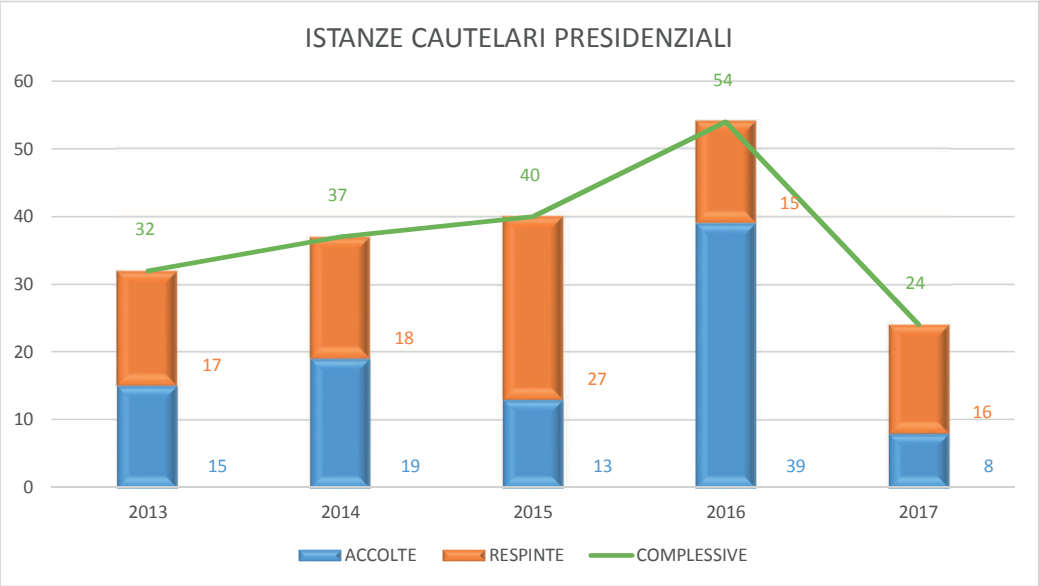
ISTANZE CAUTELARI PRESIDENZIALI
60
50
40
30
20
10
0
32
37
40
54
24
17
18
27
15
16
15
19
13
39
8
2013
2014
2015
2016
2017
ACCOLTE
RESPINTE
COMPLESSIVE

Fig. 6

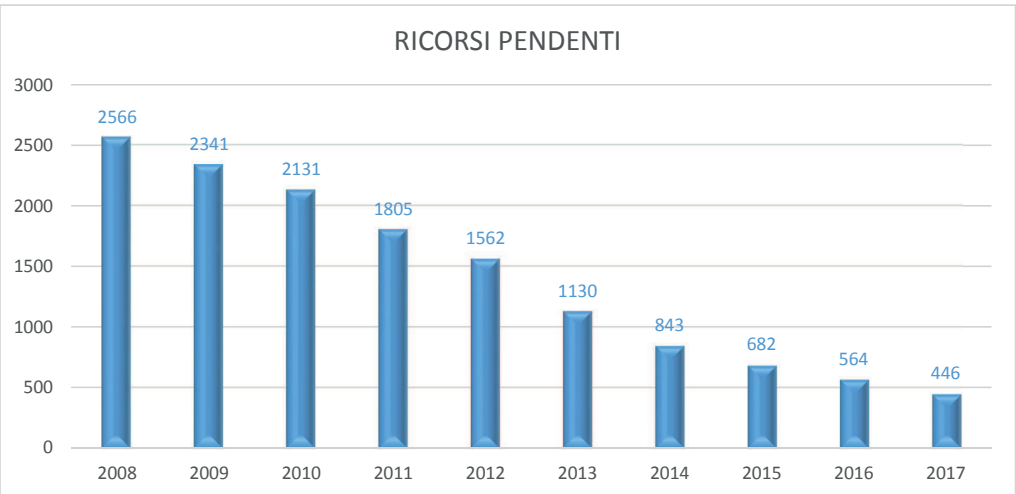
RICORSI PENDENTI
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
2566
2341
2131
1805
1562
1130
843
682
564
446
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017

Fig. 7

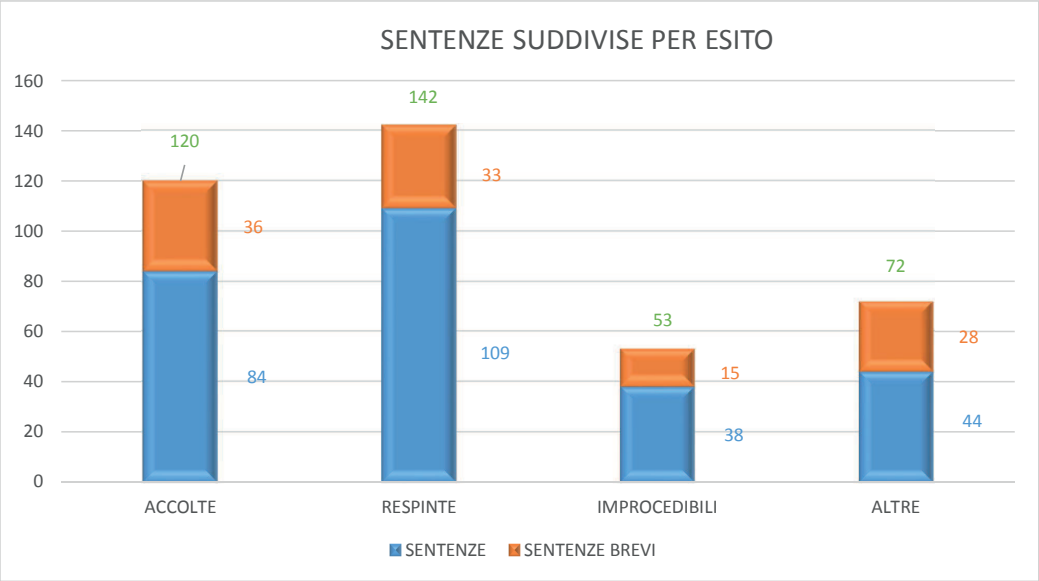
SENTENZE SUDDIVISE PER ESITO
160
140
120
100
80
60
40
20
0
120
36
84
142
33
109
53
15
38
72
28
44
ACCOLTE
RESPINTE
IMPROCEDIBILI
ALTRE
SENTENZE
SENTENZE BREVI

Fig. 8

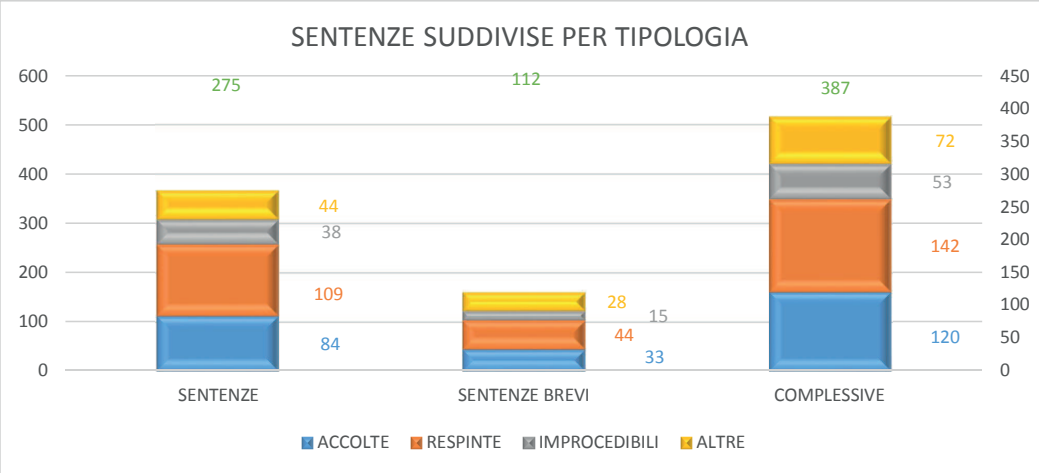
SENTENZE SUDDIVISE PER TIPOLOGIA
600
500
400
300
200
100
0
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
275
44
38
109
84
112
28
15
44
33
387
72
53
142
120
SENTENZE
SENTENZE BREVI
COMPLESSIVE
ACCOLTE
RESPINTE
IMPROCEDIBILI
ALTRE

Fig. 9

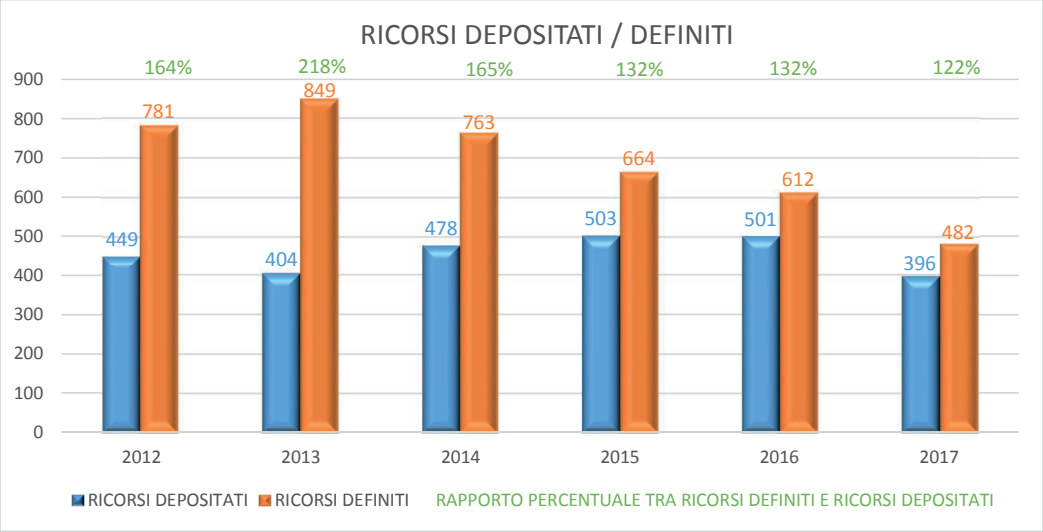
RICORSI DEPOSITATI / DEFINITI
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
164%
218%
165%
132%
132%
122%
781
849
763
664
612
482
449
404
478
503
501
396
2012
2013
2014
2015
2016
2017
RICORSI DEPOSITATI
RICORSI DEFINITI
RAPPORTO PERCENTUALE TRA RICORSI DEFINITI E RICORSI DEPOSITATI

Fig. 10

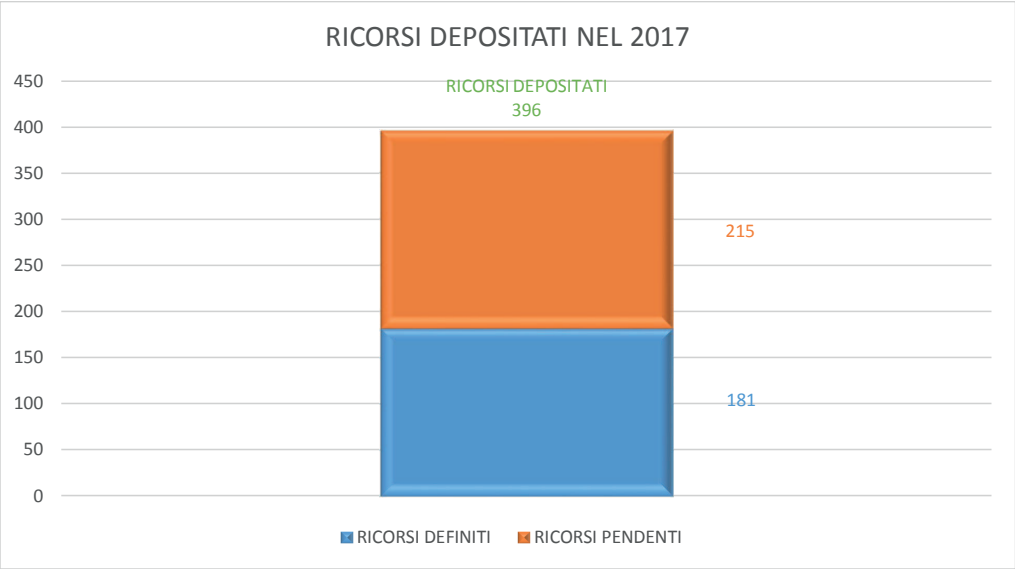
RICORSI DEPOSITATI NEL 2017
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
RICORSI DEPOSITATI
396
215
181
RICORSI DEFINITI
RICORSI PENDENTI

Fig. 11

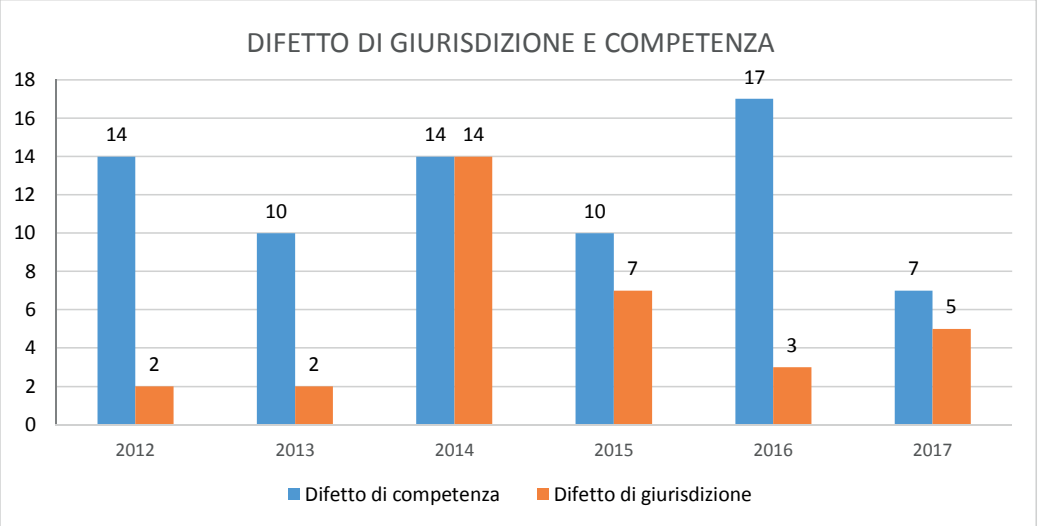
DIFETTO DI GIURISDIZIONE E COMPETENZA
18
16
14
12
10
8
6
4
2
0
14
2
10
2
14
14
10
7
17
3
7
5
2012
2013
2014
2015
2016
2017
Difetto di competenza
Difetto di giurisdizione

Fig. 12

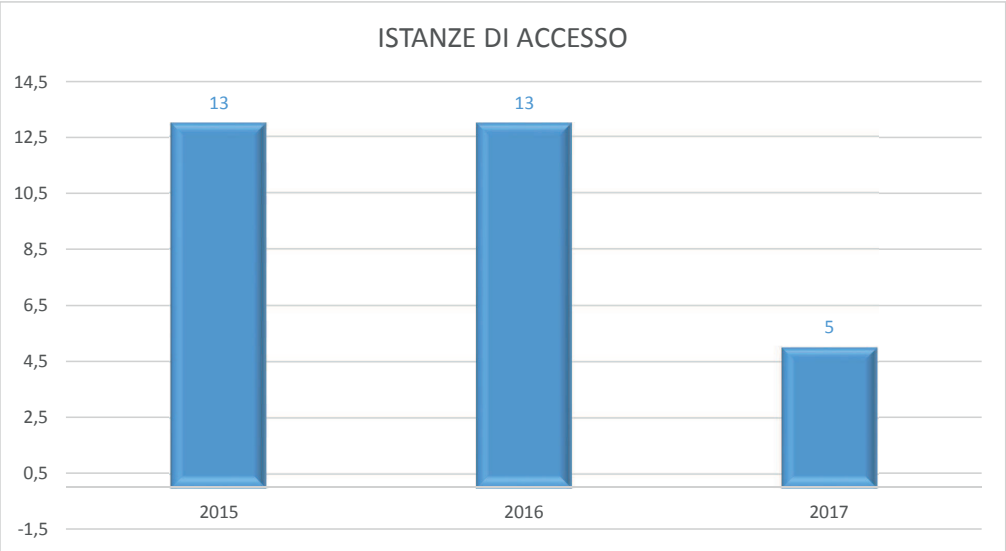
ISTANZE DI ACCESSO
14,5
12,5
10,5
8,5
6,5
4,5
2,5
0,5
-1,5
13
13
5
2015
2016
2017

Fig. 13

RICORSI AVVERSO SILENZIO PA
8
7
6
5
4
3
2
1
0
4
7
6
2015
2016
2017

Fig. 14

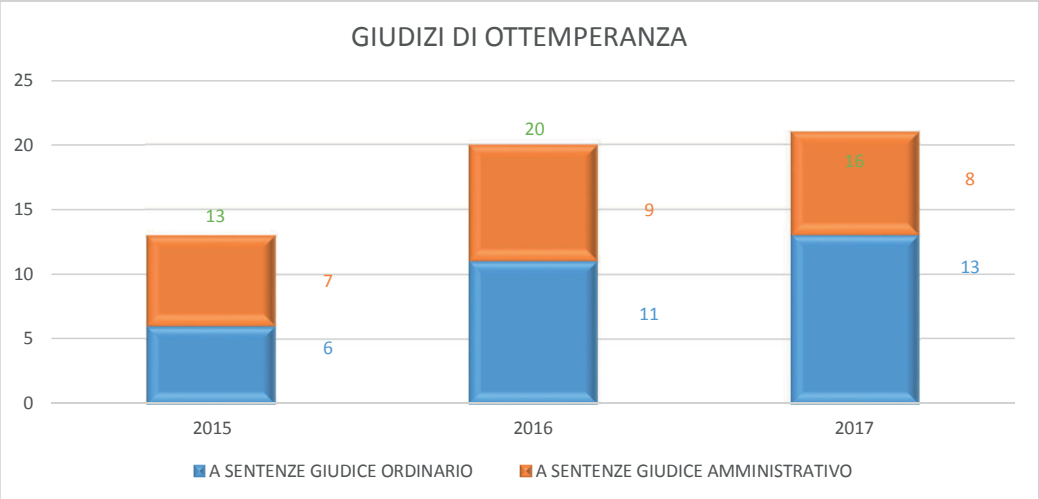
GIUDIZI DI OTTEMPERANZA
25
20
15
10
5
0
13
7
6
20
9
11
16
8
13
2015
2016
2017
A SENTENZE GIUDICE ORDINARIO
A SENTENZE GIUDICE AMMINISTRATIVO

Fig. 15

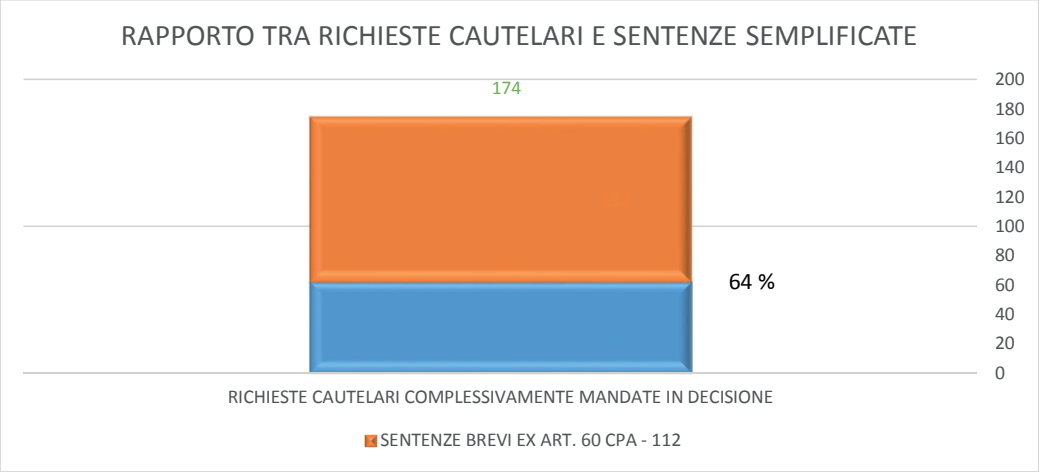
RAPPORTO TRA RICHIESTE CAUTELARI E SENTENZE SEMPLIFICATE
174
64 %
200
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
RICHIESTE CAUTELARI COMPLESSIVAMENTE MANDATE IN DECISIONE
SENTENZE BREVI EX ART. 60 CPA - 112

Fig. 16

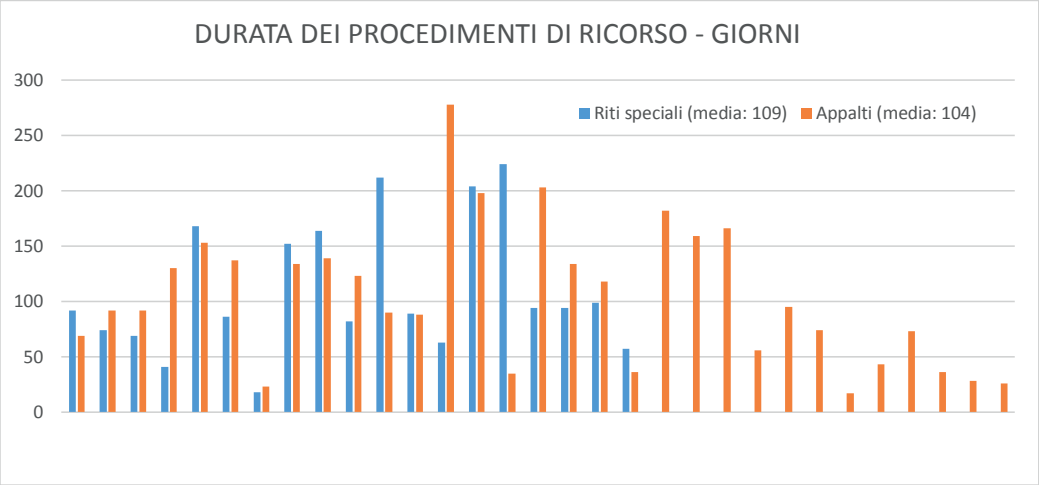
DURATA DEI PROCEDIMENTI DI RICORSO - GIORNI
300
250
200
150
100
50
0
Riti speciali (media: 109)
Appalti (media: 104)

Fig. 17